



ALCALDÍA MAYORA
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 25-06-2015 08:08:50

Contestar Cite Este Nr.:2015IE14950 O 1 Fol:1 Anex:0

ORIGEN: Sd:357 - DIRECCION JURIDICA/VARGAS BERNAL ELDA FRAN
DESTINO: DIRECCION DISTRITAL DE PRESUPUESTO/MUÑOZ ROJAS PI
ASUNTO: CONCEPTO SANCIONES Y MULTAS AMBIENTALES RECUPERACION
OBS: PROYECTO/ CARLOS ESCOBAR

Bogotá D.C.,

Doctor
JOSÉ AGUSTÍN HORTÚA MORA
Director Distrital de Presupuesto (e)
Secretaría Distrital de Hacienda

CONCEPTO

Referencia	Radicado No. 2015IE9049
Tema	Presupuesto – Destinación de los recursos provenientes de sanciones y multas impuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente.
Descriptor	Sanciones y multas ambientales, recuperación de humedales, recursos con destinación específica.
Problema Jurídico	<i>¿Es posible financiar proyectos de recuperación de humedales con los recursos obtenidos por concepto de sanciones y multas impuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente?</i>
Fuentes Formales	Artículos 46 y 66 de la Ley 99 de 1993, Ley 1333 de 2009, Ley 1259 de 2008, Decreto Nacional 1076 de 2015, Acuerdo 417 de 2009, Decreto Distrital 349 de 2014

CONSULTA:

La Subdirección Financiera de la Secretaría Distrital de Ambiente solicita concepto a la Dirección Distrital de Presupuesto sobre la viabilidad de financiar los proyectos de recuperación de humedales con recursos de sanciones y multas impuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente.

En este contexto la Dirección Distrital de Presupuesto traslada la solicitud a este Despacho para que sea resuelta desde el punto de vista legal.

ANTECEDENTES:

La Dirección Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente emitió el concepto Jurídico No. 037 del 27 de febrero de 2015, donde expresa:

"(...) es preciso señalar que salvo que las multas deban destinarse de forma específica éstas deben contribuir de forma genérica a la recuperación natural que se encuentra involucrado. Asimismo, en el caso en que las multas sean de carácter específico en aplicación del principio in

Sede Administrativa: Carrera 30 N° 25-90 –
Código Postal 111311
Dirección de Impuestos de Bogotá:
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -
Código Postal 111811
Teléfono (571) 338 5000 • Línea 195
contactenos@shd.gov.co
• Nit. 899.999.061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



**BOGOTÁ
HUMANANA**

Jesús
Jun 25 2015
H: B. 35AD

35.f-01
V.5



dubio pro ambiente o pro natura se deberá entender que comprende no sólo (sic) el daño cometido por el infractor, el cual tiene responsabilidad de reparar el particular de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009¹, sino que en sentido amplio abarca el recurso natural que resultó afectado en los términos del artículo 3° del Decreto-Ley 2811 de 1974².

En concordancia con lo anterior, por ejemplo los recursos provenientes de multas por afectaciones al recurso hídrico podrían financiar la rehabilitación y la correspondiente recuperación de los humedales, ya que el fin de la norma es preservar la diversidad e integridad de los recursos naturales afectados. Asimismo, y teniendo en cuenta que la destinación de los recursos por concepto de comparendos ambientales por expresa disposición legal deben "financiar programas y campañas cívicas de Cultura Ciudadana dirigidos a sensibilizar, educar, concienciar y capacitar a la comunidad a las personas dedicadas a la actividad del reciclaje, sobre el adecuado manejo de los residuos sólidos (basuras y escombros), como también a programas de limpieza de vías, caminos, parques, quebradas y ríos", se podría revisar caso por caso si los proyectos en humedales coinciden con dichos fines". (Subrayas fuera de texto)

No obstante, dicha Secretaría solicita que la Dirección Distrital de Presupuesto se pronuncie respecto de la viabilidad y pertinencia de financiar los proyectos de recuperación de humedales con recursos de sanciones y multas impuestas por esa Secretaría.

SUSTENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

Con el fin de resolver la inquietud de la Secretaría Distrital de Ambiente SDA, se requiere analizar las normas que componen el régimen sancionatorio ambiental impuestas por esa Secretaría, luego se explicará el manejo presupuestal de las sanciones y multas en consideración a su origen y destinación.

1. RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL IMPUESTO POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

Multas y sanciones ambientales

El artículo 66 de la Ley 99 de 1993³, Modificado por el art. 13 del Decreto Nacional 141 de 2011 y el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, en relación con la competencia de los

¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. "Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Grandes Centros Urbanos en materia ambiental, dispone: *“Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.”*

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción. (...)” (Subrayas fuera de texto)

En virtud del numeral 8 del artículo 46 de la referida norma define el patrimonio y rentas de las corporaciones autónomas, donde se preceptúa, entre otros conceptos:

“8. El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental”.

De acuerdo con el Concepto 024 de 2007 de la Secretaría General – Dirección Jurídica Distrital, *“(…) el numeral 8 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 debe ser leído e interpretado de acuerdo con el artículo 66 de la misma Ley 99, conforme al cual los grandes centros urbanos asumen las funciones de las CAR en su perímetro urbano.*

Es decir, para el caso específico de Bogotá Distrito Capital, existen dos autoridades ambientales, una en la parte urbana y otra en la parte rural; en la parte rural es la Corporación Autónoma Regional CAR, y en la parte urbana es la Secretaría de Ambiente, como quiera que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, indica que en los centros urbanos con más de un millón de habitantes, los distritos asumirán dentro de sus zonas urbanas las funciones de autoridad ambiental que ejercen las CAR. (...)”

En cuanto a su destinación el referido concepto explica que: *“(…) Leídas integralmente estas disposiciones junto con los artículos 33, 46 y 66 de la Ley 99 de 1993, tenemos que los recursos contenidos en el numeral 8 del artículo 46 de esa ley deben ser destinados en Bogotá a la protección del ambiente, como quiera que los mismos se originaron por desconocimiento de normas ambientales y no hacen parte del presupuesto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por carecer de jurisdicción en la parte urbana del Distrito Capital (...)”.* A manera de conclusión establece: *“(…) El porcentaje contenido en el numeral 8 del artículo 46 de la Ley 99 de*

de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación (...)



1993 por infracciones ambientales entre otras, dentro del área urbana de Bogotá Distrito Capital deben ser incorporados al presupuesto del Distrito Capital” . (Subrayas fuera de texto)


En este contexto, a la luz de las competencias consignadas en el Acuerdo 257 de 2006 le corresponde a la SDA ejercer dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Con posterioridad, el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009⁴, establece el procedimiento sancionatorio ambiental y define las infracciones ambientales, como: “(...) *toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil*”.

En este entendido, el numeral 1° del artículo 40 de la Ley en cita establece las multas como uno de los tipos de sanciones ambientales establecidas y el artículo 43 ibídem define las multas como: “*el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales*”

Así mismo, es pertinente revisar el artículo 2° de la Resolución 2086 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual define las multas, como: “*La sanción de tipo administrativo que se impone a un infractor de una norma y que consiste en la obligación de pagar una suma de dinero*”. Así mismo, determina la forma como se deben tasar las multas por parte de las autoridades ambientales.

La Corte Constitucional en Sentencia C-390 del 22 de mayo de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería, expone que “(...) *Una multa constituye, por regla general, una sanción pecuniaria impuesta al particular como consecuencia de una conducta punible o por el incumplimiento de un deber y, como toda sanción, sus elementos esenciales deben estar determinados en una ley previa a la comisión del hecho de que se trate, incluyendo la cuantía y el respectivo reajuste (...)*”.

Comparendo Ambiental: 

⁴ *Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Ahora bien, el artículo 5° de la Ley 1259 de 2008⁵ regula el comparendo ambiental, definiéndolo como: *“Todas las infracciones que se determinan en la presente ley, constituyen faltas sancionables mediante el Comparendo Ambiental, por representar un grave riesgo para la convivencia ciudadana, el óptimo estado de los recursos naturales, el tránsito vehicular y peatonal, el espacio público, el buen aspecto urbano de las ciudades, las actividades comercial y recreacional, en fin, la preservación del medio ambiente y la buena salud de las personas, es decir, la vida humana”*.

Esta norma define el comparendo ambiental como: un instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas. (Artículo 1°)

El artículo 7° ibídem, indica que: *“Las sanciones a ser impuestas por medio del Comparendo Ambiental serán las contempladas en la normatividad existente, del orden nacional o local, acogidas o promulgadas por las administraciones municipales, y sus respectivos concejos municipales”*.

A su turno, el artículo 9° de la misma norma, señala que los responsables de la aplicación de las sanciones por comparendos ambientales son los municipios en cabeza del Alcalde, quien podrá delegar la función en el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces.

El artículo 12 de la misma norma, en relación con la destinación de los recursos provenientes del comparendo ambiental, dispone:

“Los dineros recaudados por concepto de multas correspondientes al Comparendo Ambiental deberán ser destinados a financiar programas y campañas cívicas de Cultura Ciudadana dirigidos a sensibilizar, educar, concienciar y capacitar a la comunidad y a las personas dedicadas a la actividad del reciclaje, sobre el adecuado manejo de los residuos sólidos (basuras y escombros), como también a programas de limpieza de vías, caminos, parques, quebradas y ríos.

Parágrafo. Los recursos que se recauden por este concepto serán destinados a los municipios correspondientes. Su destinación será específica para lo establecido en el presente artículo, y se deberán dedicar al logro de los indicadores fijados de la aplicación del artículo 11 de la presente ley.”

⁵ Es de aclarar que en virtud del Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo sostenible”, en el Parágrafo del artículo 2.2.5.14.1.1. aclaró el concepto de comparendo ambiental como la orden formal de notificación para que el presunto infractor se presente ante la autoridad competente.



El Decreto Nacional 1076 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”, precisó en cuanto al recaudo de los recursos del comparendo ambiental y su destinación específica lo siguiente:

“Artículo 2.2.5.14.1.4. Recaudo de los recursos. *Al tenor del artículo 12 de la Ley 1259 de 2008, la administración municipal o distrital en cabeza del alcalde deberá constituir con el recaudo del Comparendo Ambiental, un fondo o una cuenta especial con destinación específica para la ejecución del plan de acción que establecerá el Gobierno Nacional”.*
(Subrayas fuera de texto)

En el Distrito Capital el Concejo de la ciudad por medio del Acuerdo 417 de 2009⁶, reglamentó el Comparendo, adoptándolo al ámbito distrital.

Por lo anterior, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 349 de 2014⁷, donde en su artículo 22 establece que los recursos provenientes de las multas por concepto de comparendo ambiental deberán ser recaudados en una cuenta presupuestal, contable y bancaria con destinación específica, creada por la Secretaría Distrital de Hacienda y su destinación será conforme a lo establecido con el artículo 12 de la Ley 1259 de 2008 y el artículo 4° del Decreto 3695 de 2009⁸.

2. MANEJO PRESUPUESTAL DE LAS MULTAS Y SANCIONES AMBIENTALES Y COMPARENDO AMBIENTAL

Diuidado el marco legal del régimen sancionatorio impuesto por la SDA, conviene revisar el manejo presupuestal de dichos recursos. Al respecto, existen disposiciones de orden constitucional y de leyes orgánicas que obligan a presupuestar todos los recursos que deban ser utilizados para realizar los gastos de la Administración, en aplicación del principio de la universalidad que rige esta materia.

El artículo 345 de la Constitución Política se refiere al principio de la universalidad, al señalar que “*En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (...)*”

Dicho principio es reiterado en el artículo 15 del Decreto 111 de 1996, “*Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional*”, en el artículo 138 del Decreto Ley 1421 de 1993, “*Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Bogotá*”, y en el artículo 13 del Decreto 714 de 1996 “*Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital*”

⁶ *Por medio del cual se reglamenta el comparendo ambiental en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.*

⁷ *Por el cual se reglamenta la imposición y aplicación del Comparendo Ambiental en el Distrito Capital.*

⁸ *Derogado por el Decreto Nacional 1076 de 2015*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

El tratadista Abel Cruz Santos se refirió a este principio expresando que "(...) en el Presupuesto deben incluirse, sin deducciones, todos los ingresos y gastos públicos, salvo que se trate de empresas o servicios descentralizados (...)"⁹

Adicionalmente, el Decreto 714 de 1996, establece taxativamente la inclusión tanto de los ingresos que se verán comprometidos, como la de los gastos que se deberán realizar:

"Artículo 15. De la composición del Presupuesto.

El Presupuesto Anual del Distrito Capital se compone de las siguientes partes:

El Presupuesto de Rentas e Ingresos. Contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias, las contribuciones parafiscales y los recursos de Capital de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos Distritales.

El Presupuesto de Gastos. Incluirá la totalidad de las apropiaciones para el Concejo Distrital, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital, la Veeduría Distrital, las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos Distritales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión."

Con base en lo dispuesto en las normas transcritas, el comparendo ambiental al ser un ingreso corriente, deberá reflejarse en el Presupuesto de Ingresos y de Gastos, toda vez que estas normas no exceptúan las rentas con destinación específica.

La destinación específica de un ingreso, afecta dos aspectos presupuestales, la administración y su reparto, los cuales han sido interpretados por la Corte Constitucional y reglamentados por las normas orgánicas de presupuesto.

El comparendo ambiental es un ingreso corriente Distrital no tributario, con destinación específica que deberá estar supeditado, en cuanto a su administración, a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto tanto Nacional, como Distrital, para los ingresos con destinación específica.

Al respecto, podemos encontrar lo concerniente al recaudo y ejecución de los recursos que corresponde a las tesorerías públicas, para lo cual se dispuso el Principio de Unidad Caja en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, replicado en el Estatuto Distrital, Decreto 714 de 1996:

"El artículo 13. De los principios del Sistema Presupuestal.

"(...) Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto Anual del Distrito Capital, salvo las excepciones contempladas en la Ley."

⁹ Cruz Santos Abel. *Finanzas Públicas*, cit., p. 408



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En el manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital adoptado y consolidado por la Resolución SDH-000226 del 8 de octubre de 2014 precisa que si los recursos corresponden a una renta con destinación específica, ésta no pierde su naturaleza y se debe mantener dicha destinación prevista legalmente a través de cuentas tesorales y contables en forma separada.

La Oficina Jurídica de la Dirección General del Presupuesto Nacional, en concepto 1241 del 18 de marzo de 1998, cita un pronunciamiento efectuado por el Contralor General de la República sobre Rentas de Destinación Específica:

“Las Rentas de Destinación Específica (RDE) propiamente dichas, podrían definirse (...) como aquellos impuestos, tasas, multas y rentas contractuales de índole nacional, de las cuales el Estado no puede disponer libremente, pues las normas legales han predeterminado que sean destinadas a fines específicos (...)”

Igualmente, en dicho concepto se sostiene en cuanto a las rentas mencionadas, lo siguiente:

“(...) Se les ha denominado rentas atadas, y consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto (...)”

Es menester precisar que en lo que respecta a la destinación en el nivel territorial no existen las limitaciones para crear rentas de destinación específica. Si bien para el orden Nacional existe una disposición de rango constitucional (art. 359) que prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, salvo algunas excepciones previstas en la misma Constitución, en el nivel territorial no se encuentra dicha limitación.

Frente al tema, la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente destacando que la prohibición de crear rentas con destinación específica se dirige exclusivamente a las rentas tributarias del orden Nacional:

“(...) Por último, vale la pena estudiar brevemente, -dado que es objeto del siguiente acápite de esta providencia- el significado del artículo 359 de la Carta de 1991.

Dicho artículo prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica. Bien cabe preguntarse entonces a qué tipo de gravámenes se refiere. Tal y como habrá de señalarse esta norma se aplica a los ingresos corrientes del Estado que entran a formar parte del presupuesto general de la Nación, más no a las rentas de carácter territorial, ni a los ingresos parafiscales.

(...) De otra parte, la prohibición de crear rentas de destinación específica se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al presupuesto general y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Esta Corporación ha dicho al respecto:

“Si la finalidad de la norma -artículo 359 de la Carta- era la de aumentar los ingresos corrientes del presupuesto nacional para que el monto de la participación a las entidades territoriales sea mayor, es claro que no tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado”.

Así las cosas, entiende la Corte que la prohibición del artículo 359 se aplica con exclusividad a las rentas nacionales de carácter tributario. En ningún caso a las rentas propias de las entidades territoriales o descentralizadas por servicios del orden local, como tampoco a las contribuciones parafiscales (...)”¹⁰

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Teniendo en cuenta el análisis legal y jurisprudencial precedente, este Despacho considera que los recursos por concepto de multas y sanciones ambientales diferentes a las señaladas en la Ley 1259 de 2008 y su Decreto 1076 de 2015 por infracción a las normas establecidas en el régimen ambiental, al no tener destinación específica por cuanto el legislador no se la otorgó, deben ingresar al Tesoro Distrital de acuerdo con el Principio de Unidad de Caja.

Para cumplir con la destinación establecida en la ley, los recursos deben quedar fuera del fondo común, es decir, que estos ingresos corrientes no tributarios, están afectos a la financiación de un gasto específico, que es el de financiar programas y campañas cívicas de Cultura Ciudadana dirigidos a sensibilizar, educar, concienciar y capacitar a la comunidad y a las personas dedicadas a la actividad del reciclaje, sobre el adecuado manejo de los residuos sólidos (basuras y escombros), como también a programas de limpieza de vías, caminos, parques, quebradas y ríos.

Si los recursos a recaudar ingresaran al presupuesto obedeciendo el principio de unidad de caja, se desvirtuaría su destinación, porque irían a un fondo común que no permite la especificidad en tal sentido, dejándose de cumplir la destinación previamente establecida, originando una responsabilidad en razón de dicho incumplimiento.

De conformidad con lo anterior, la administración de los recursos que se recaudan en virtud del mencionado comparendo, se debe realizar sin aplicar el Principio de Unidad de Caja por parte de la Dirección Distrital de Tesorería.

La prohibición de destinar los recursos con destinación específica a otros gastos diferentes para los que fueron dispuestos, está contemplada en el artículo 28 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual es aplicable de conformidad con el artículo 109 del mismo Estatuto.

¹⁰ Sentencia C-040 de febrero 11 de 1993, Magistrado Ponente: *Ciro Angarita Barón*





Se concluye así que los ingresos causados por el comparendo ambiental, deberán incluirse en el Presupuesto anual de rentas y gastos para poder ser utilizados; pero deberán independizarse de la Unidad de Caja de la Dirección Distrital de Tesorería; no serán susceptibles de distribución diferente a la específica destinación que tiene, en atención a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 111 de 1996, el cual debe aplicarse en virtud del artículo 109 del mismo Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Ahora bien, respecto de las demás sanciones ambientales contenidas en las normas ya citadas en el sustento legal donde indica las sanciones que puede imponer la autoridad competente por incumplimiento de la normas ambientales, no se indica destinación específica alguna para los recursos recibidos por concepto de imposición de multas y sanciones por la violación de dicha ley. En consecuencia estos recursos se destinarán a atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto del Distrito Capital, de conformidad con el Principio de Unidad de Caja establecido en el artículo 12 del Decreto 714 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital.

Es de resaltar que la ejecución, cumplimiento de los requisitos señalados en las normas legales respecto de la utilización y la distribución entre los proyectos de inversión es competencia de cada una de las entidades ejecutoras de los mismos, en el presente caso la SDA.

Es claro en la técnica jurídico presupuestal que no procede la aplicación por extensión de una destinación específica a los precitados recursos.

Sobre el particular, se hace necesario tener en cuenta que en el Distrito Capital con la expedición del Plan de Desarrollo para Bogotá D.C. 2012-2016- Bogotá Humana y el Decreto Distrital 386 de 2008¹¹, se adoptaron medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, teniendo en cuenta que los mismos son indispensables por los innumerables beneficios que brindan, desde suministro de agua dulce, alimentos y materiales de construcción, y biodiversidad, hasta control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático, caso en el cual no se podría equiparar a los programas de financiación descritos en el artículo 12 de la Ley 1259 de 2008, norma que es suficientemente clara al manifestar expresamente la destinación de los recursos que se obtienen por concepto de sanciones y multas impuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente y sobre el cual no se hace descripción expresa de la destinación de estos recursos para financiar los proyectos de recuperación de humedales.

No obstante, según lo señalado en la Sentencia C-399 del 2002, " (...) el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país junto con un aprovechamiento en forma

¹¹ Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

sostenible, de acuerdo con los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, ratificada por Colombia”, cuando exista duda en la resolución de procesos relacionados con la vulneración del derecho colectivo al goce del entorno natural, el juez debe aplicar el principio in dubio pro ambiente, que, como su nombre lo indica, implica resolver toda duda a favor del medio ambiente (...), pero en el caso que nos ocupa no se están vulnerando principios ambientales, por el contrario en el Distrito Capital se están tomando las medidas necesarias para la recuperación, protección y preservación de los humedales.

CONCEPTO:

Del análisis legal y jurisprudencial precedente se establece que es posible financiar proyectos de recuperación de humedales con los recursos obtenidos por concepto de sanciones y multas impuestas por la Secretaría Distrital de Ambiente, toda vez que el Plan de Desarrollo para Bogotá D.C. 2012-2016- Bogotá Humana y el Decreto Distrital 386 de 2008¹², en relación con la recuperación, protección y preservación de los humedales, debe atender la recuperación de los mismos con los recursos que se asignen para este efecto en el presupuesto distrital de la Secretaría Distrital de Ambiente.

No obstante y en relación con que los recursos percibidos por concepto del comparendo ambiental, se disiente del concepto jurídico No. 037 del 27 de febrero de 2015 emitido por la Dirección Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente por la potísima razón que dichos recursos tienen destinación específica y con éstos, como se explicó ampliamente en el aparte del sustento legal y consideraciones jurídicas, solo se deberá financiar programas y campañas cívicas de Cultura Ciudadana dirigidos a sensibilizar, educar, concienciar y capacitar a la comunidad y a las personas dedicadas a la actividad del reciclaje, sobre el adecuado manejo de los residuos sólidos (basuras y escombros), como también a programas de limpieza de vías, caminos, parques, quebradas y ríos, que para el efecto de la consulta claramente no incluye proyectos que financien programas para la recuperación de humedales, razón por la cual estos recursos no se podrán destinar a gastos diferentes a los establecidos en la normas que le dieron origen.

El presente concepto se emite bajo las previsiones del artículo 25 del Decreto 01 de 1984, en atención a la declaratoria de inexecutable de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), producida por la Corte Constitucional en Sentencia C-811 de 2011, con efectos diferidos a partir del 31 de diciembre de 2014, y al Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Radicado 2243 del 28 de enero de 2015), en el cual se establece

¹² Por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental. del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones



BOGOTÁ
HUMANANA



que los Capítulos II a VI y parcialmente el VIII del Decreto 01 de 1984, son aplicables para el trámite de peticiones, en tanto el Gobierno Nacional expida la ley que regule integralmente la materia.

Cordialmente,

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
 Directora Jurídica
 Correo Electrónico: efvargas@shd.gov.co

Revisado por:	Clara Lucía Morales Posso <i>clm</i>
Proyectado por:	Carlos Eduardo Escobar R./Clara Lucía Morales Posso <i>clm</i>